



NEMNDSVEDTAK I SAK 2014/5

Klager: Norges Miljøvernforbund Nordland
v/fylkesleder Børge Torbergsen
Dalvegen 14
8250 Rognan

Innklaget: Salten Aqua AS
v/advokatfirmaet Kyllingstad Kleveland
Tjuvholmen allé 3
Postboks 1298 Vika
NO-0111 Oslo

Saken gjelder

Krav om å få utlevert informasjon om miljøpåvirkning fra Salten Aqua AS' oppdrettsanlegg i Skjerstadvfjorden i Bodø kommune.

Saksgang og partenes anførsler

Norges Miljøvernforbund Nordland (heretter kalt Miljøvernforbundet eller "klager") henvendte seg i e-poster av 10., 11., 12., 14., og 20. februar 2014 til Salten Aqua AS (heretter kalt Salten Aqua) og krevde å få utlevert informasjon om

- 1) estimerte mengder avføring som slapp ut fra Salten Aquas åpne anlegg i Skjerstadvfjorden i løpet av 2013.
- 2) typer og mengder medisiner som ble brukt ved Salten Aquas anlegg i Skjerstadvfjorden i 2013, samt hvilke av medisinene som kan tenkes å gå på bekostning av naturlige arter i fjorden, og om de kan være farlige for menneskelig konsum.
- 3) hvilke fargestoffer Salten Aqua brukte ved sine anlegg i 2013 for å fremkalle rød farge i laksen.
- 4) omtrentlig antall fisk som døde i merdene til Salten Aquas anlegg i 2013, hva som gjøres med den døde fisken, hvor den sendes, hvordan den destrueres og hva gjøres med tanke på gjenvinning av ressursene fra selvdød fisk.
- 5) informasjon om prosentandel fôr som går til spille ved Salten Aquas anlegg i Skjerstadvfjorden, om Salten Aqua mener det er tilrådelig å spise «pelletssprenget sei» (sei som har spist laksefôr) fanget i Skjerstadvfjorden, om denne seien kan inneholde rester av medisiner som er skadelig for menneskelig konsum, og hva Salten Aqua gjør for å redusere miljøeffekten av at sei spiser fôr fra selskapets anlegg.

Den 19. februar sendte Salten Aqua et brev til Miljøvernforbundet og bekreftet at selskapet ville svare på henvendelsene som falt inn under miljøinformasjonsloven, men det ble bedt om at spørsmålene ble stilt samlet da dette ble ansett som mer hensiktsmessig. Salten Aqua mottok aldri noe svar fra miljøvernforbundet på dette brevet.

I brev 29. og 20. april og 20., 22. og 26. mai klaget Miljøvernforbundet Salten Aqua inn for Klagenemnda for miljøinformasjon. Miljøvernforbundet anfører at Salten Aqua "fremdeles ikke har utlevert etterspurte miljøinformasjon" og at Salten Aqua dermed bryter miljøbestemmelsene i Grunnloven § 110 b (som etter Grunnlovsendringene i mai 2014 er flyttet til § 112), samt miljøinformasjonsloven. I klagen anmoder Miljøvernforbundet Klagenemnda om å pålegge Salten Aqua å utlevere den etterspurte informasjonen.

Sekretariatet for Klagenemnda for miljøinformasjon oversendte tre av klagen fra miljøvernforbundet i e-post av 7. mai og 23. mai.

Salten Aqua, representert ved advokatfirmaet Kyllingstad Kleveland, besvarte henvendelsene i brev datert 28. mai 2014. I tilsvaret behandles alle de fem klagen i felleskap. Dette førte til at de to siste klagen ikke ble formelt oversendt for kommentarer.

Salten Aqua anfører at de ikke er forpliktet til å besvare innsynskravene, fordi selskapet er et rent investeringselskap som ikke driver med fiskeoppdrett eller annen operativ virksomhet. Det er ifølge selskapet derfor "ingen forhold ved virksomheten til Salten Aqua *"som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet"*, jf. miljøinformasjonsloven § 16 (1)."

I følge Salten Aqua "må informasjonen [nødvendigvis] gis av den fysiske eller juridiske person som faktisk driver den aktuelle virksomhet det etterspørres informasjon om." Til støtte for dette vises det til lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 168, hvor det står at:

"Opplysningene skal gis på virksomhetsnivå. Hva som skal anses som en atskilt virksomhet, må vurderes konkret i henhold til den organisering som er valgt for virksomheten."

Det opplyses om at to av selskapene Salten Aqua eier aksjer i driver med fiskeoppdrett, og at Salten Aqua er morselskap til begge disse selskapene, men at disse også har andre aksjonærer. Dette gjelder Salten Stamfisk AS og Salten Smolt AS. Videre opplyses det om at noen av selskapene som eier aksjer i Salten Aqua driver fiskeoppdrett, men at Salten Aqua ikke står i konsernforhold til noen av sine eiere.

Salten Aqua understreker at et aksjeselskap er en selvstendig juridisk person, og at Salten Aqua ikke sitter med annen informasjon enn det som følger av aksjeloven og regnskapslovens regler. Kravet fra Miljøvernforbundet går ifølge Salten Aqua langt utover datterselskapenes informasjonsplikt etter aksjeloven (det vises spesielt til § 6-16) og morselskapers rapporteringsplikt etter regnskapsloven § 3-3.

Salten Aqua ber på denne bakgrunn om at Klagenemnda avviser eller avslår klagen fra Miljøvernforbundet.

Miljøvernforbundet ved fylkesleder Børge Torbergsen har ved flere anledninger tatt kontakt med Sekretariatet for klagenemnda per telefon for å diskutere saken. Klager har spesielt trukket frem at Salten Aqua opptrer som oppdrettselskap i media, og at daglig leder i Salten Aqua AS, Geir Wenberg, innehar nøkkelposisjoner i datterselskapene Salten Smolt AS og Salten Stamfisk AS. I en e-post til Sekretariatet 9. september viser klager til et avisoppslag fra NRK Nordland der Geir Wenberg, på vegne av selskapet Salten Aqua, uttaler seg om utfordringer i oppdrettsnæringen som følge av Kinas importforbud. Klager stiller seg på denne bakgrunn uforstående til at Salten Aqua ikke har den etterspurte informasjonen.

Sekretariatet tok 19. september kontakt med advokaten til Salten Aqua per telefon for å be om årsregnskap og årsberetning fra siste regnskapsår. I e-post 22. september ba Sekretariatet Salten Aqua om å svare på ytterligere fire oppfølgingsspørsmål:

1. Anser Salten Aqua at selskapet går inn under kategorien "små foretak", jf. vilkårene i regnskapsloven § 1-6?
2. Utarbeider Salten Aqua konsernregnskap i medhold av regnskapsloven § 3-2 annet ledd? Hvis ikke, ber vi om at det redegjøres for hvorfor konsernregnskapsplikten eventuelt ikke gjelder, jf. § 3-2 siste ledd,
3. Om og i hvilken grad omfatter årsberetningen til Salten Aqua forhold ved datterselskapenes virksomhet, jf. regnskapsloven § 3-3 siste ledd jf. syvende ledd? Er miljøforhold omfattet?
4. I tillegg: Dersom Salten Aqua mener at hele eller deler av den informasjonen som det bes om innsyn i ikke er miljøinformasjon som kan ha en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, ber vi om at dette utdypes. Tilsvarende dersom Salten Aqua skulle mene at unntaket i mil. § 17 kommer til anvendelse, ber vi om en redegjørelse for grunnlaget for dette samt hvilke deler av informasjonen som må unntas.

Sekretariatet ba om snarlig tilbakemelding, helst innen onsdag 24. september, da opplysningene under spørsmål 1-3 burde fremgå av selskapets årsregnskap og årsberetning.

Advokaten til Salten Aqua tok kontakt med Sekretariatet tirsdag 23. september for å be om utsatt frist. Sekretariatet ga selskapet frist til fredag 26. september med å svare på spørsmål 1 til 3. I tillegg ga Sekretariatet selskapet frist til 30. september med å komme med eventuelle merknader til spørsmål 4.

Salten Aqua svarte på Sekretariatets spørsmål i e-post 26. september. Selskapet svarer at de ikke faller inn under kategorien små foretak i regnskapsloven, fordi omsetning og balansesum ligger over grensene i § 1-6. På spørsmål 2 svarer selskapet at

"Salten Aqua AS har hittil ikke utarbeidet konsernregnskap. Dette fordi Salten Aqua AS har marginal virksomhet i forhold til døtrene, de ulike døtrene har egen ledelse, døtrene har til dels ulike regnskap- og revisjonsselskap. P.g.a. sterk vekst i datterselskapene vurderes det å utarbeide konsernregnskap for 2014."

Når det gjelder spørsmål 3 skriver Salten Aqua at deres årsberetning ikke omfatter forhold ved datterselskapenes virksomhet, og at miljøforhold ikke omfattes fordi Salten Aqua ikke driver oppdrettsvirksomhet. Årsberetning ble oversendt som vedlegg til eposten.

Sekretariatet sendte i e-post samme dag et oppfølgingsspørsmål til Salten Aqua. Basert på svaret på spørsmål 2 ba sekretariatet Salten Aqua om å vise til grunnlaget for at de – på tross av å være over grensene i regnskapsloven § 1-6 – ikke utarbeider konsernregnskap, slik regnskapsloven § 3-2 krever. Salten Aqua svarte på dette i e-post samme dag:

"Vi har vurdert et konsern til å være en sammenslutning av selvstendige selskaper til en økonomisk enhet. Og vi har ikke vurdert at Salten Aqua AS med døtre er en økonomisk enhet. Samtidig har verken myndigheter, bank/kreditorer eller revisor etterspurt konsernregnskap. Men vi er i dialog med vår revisor om vi skal føre konsernregnskap for 2014."

Advokatfirmaet Kyllingstad Kleveland innga på vegne av Salten Aqua supplerende kommentarer til klagen i e-post 30. september 2014. Som kommentar til spørsmål 4 i Sekretariatets e-post 22. september skriver advokaten til Salten Aqua " *[a]ll den tid spørsmålene som er stilt berører virksomhet i andre selskaper, finner Salten Aqua AS det ikke naturlig å gi uttrykk for noen oppfatning om dette.*"

Andre opplysninger

På bakgrunn av anførslene i tilsvaret og klagers kommentarer har Klagenemnda innhentet enkelte opplysninger vedrørende Salten Aquas tilknytning til oppdrettsvirksomhet i Skjerstadfjorden i Bodø.

Ifølge selskapets årsregnskap eide Salten Aqua 79,55% av aksjene i Salten Smolt AS og 51% av aksjene i Salten Stamfisk AS foregående balansedag (31. desember 2013).

Salten Smolt AS og Salten Stamfisk AS driver flere oppdrettsanlegg i Skjerstadfjorden. Lokalitetene anleggene er knyttet til, har utslippstillatelser etter forurensningsloven.

Klagenemnda er allerede gjort kjent med at daglig leder i Salten Aqua AS, Geir Wenberg, er styreleder i datterselskapene Salten Smolt AS og Salten Stamfisk AS.

Nemndas vurdering:

Ettersom alle de fem klagen er rettet mot Salten Aqua fra samme klager, behandles klagen i fellesskap av Klagenemnda.

Saken reiser spørsmålet om kunnskapsplikt og medfølgende informasjonsplikt for et morselskap om miljøforhold ved virksomheten i datterselskap. Dette er et prinsipielt spørsmål som Klagenemnda ikke har behandlet tidligere, og som nemnda har trengt tid til å drøfte.

Det følger av mil. § 16 første ledd at en virksomhet på forespørsel plikter å gi ut "*miljøinformasjon (...) om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet*".

I. Gjelder informasjonen som Miljøvernforbundet krever, «forhold ved Salten Aquas virksomhet», jf. mil. § 16 første ledd?

Informasjonsplikten er sammenfallende med det virksomheten plikter å ha kunnskap om etter § 9 i loven. Ettersom plikten bare gjelder forhold ved egen virksomhet blir det avgjørende å vite hva som omfattes av «egen» virksomhet. Ifølge lovforarbeidene (Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 245¹) skal opplysningene gis på virksomhetsnivå. Videre uttales det:

"Hva som skal anses som en atskilt virksomhet, må vurderes konkret i henhold til den organisering som er valgt for virksomheten. Praksis under regnskapsloven når det gjelder forholdet mellom morselskaper og de enkelte selskaper i et konsern, vil være relevant."

¹ Sidehenvisningene gjelder for PDF-utgaven av proposisjonen, som f.eks. kan lastes ned fra www.regjeringen.no. I den trykte utgaven er sidenummereringen annerledes.

Begrepet virksomhet er ikke legaldefinert i loven. Bestemmelsen i mil. § 5 annet ledd sier bare at kapittel 4 gjelder for «*all annen offentlig eller privat virksomhet, herunder næringsvirksomhet og annen organisert virksomhet*». Virksomhetsbegrepet må derfor tolkes i samsvar med alminnelige rettskildesprinsipper.

En naturlig språklig fortolkning av ordet virksomhet kan trekke i retning av at det er den virksomhet som drives på stedet, som er omfattet. I så fall er det nærliggende å se hen til det rettssubjekt som innehar en eventuell tillatelse etter forurensningsloven eller annet lovverk, og som er ansvarlig for å etterleve denne. Ut fra en slik snever fortolkning av virksomhetsbegrepet, vil Salten Aqua og datterselskapene måtte vurderes som separate virksomheter i relasjon til kunnskaps- og informasjonsplikten etter miljøinformasjonsloven.

Det følger imidlertid av forarbeidene til loven at ordet virksomhet skal tolkes vidt, jf. særmerknadene til § 5 annet ledd i Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 217-218:

"Loven har her sitt eget virksomhetsbegrep. Det er ikke nærmere legaldefinert i loven. Begrepet skal tolkes vidt. (...) En nærliggende parallell kan være den vide bruken av begrepet virksomhet i forurensningsloven. Det kan etter forurensningsloven § 11 gis tillatelse til konsesjonspliktig «virksomhet» som kan medføre fare for forurensning. Begrepet virksomhet er ikke nærmere definert i forurensningsloven, men konsesjonsplikten gjelder den som kan «ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning», jf. §§ 11 og 7. "

Sett hen til virksomhetsbegrepet i forurensningsloven kan det argumenteres med at Salten Aqua "har" datterselskapene, jf. Høyesteretts premiss 51 i Hempel-dommen (Rt. 2010 s. 306) der det bl.a. heter

"Hensett til den omfattende rådighet som et morselskap kan ha over et datterselskap, mener jeg at "ha noe" etter omstendighetene også kan omfatte et slikt morselskap. Det er dette selskapet som ved sin "bestemmende innflytelse" vil kunne sørge for nødvendige tiltak for å unngå forurensning eller fare for forurensning fra datterselskapets virksomhet. Dette vil særlig være situasjonen når morselskapet er eeneier."

For ytterlig å underbygge ansvar for tiltak for morselskapet siterer dommen i premiss 74 følgende fra Hans Chr. Bugges bok Forurensningsansvaret s. 599:

"Det følger av selve definisjonen av morselskap at det har flertallet av stemmene i datterselskapet, eller gjennom avtale har den bestemmende innflytelse over det, og således har kontroll over selskapet. Det springende punkt vil imidlertid være om morselskapet har en tilstrekkelig grad av faktisk styring og rådighet over virksomheten i selskapet og måten den drives på, at det har avgjørende innflytelse over de beslutningene som er nødvendige for å oppfylle tiltaksplikten. Dette vil bero på en konkret vurdering, og særlig av hvor tette forbindelsene er mellom mor- og datterselskapet. Dersom forholdene er slik som de er i et vanlig norsk konsern, tyder mye på at morselskapet vanligvis vil tilfredsstille dette kriteriet. I norske industrikonserner er det ofte en meget tett kontakt mellom morselskapet og datterselskap. Det er for eksempel svært vanlig at datterselskapets styre består av ansatte ledere i morselskapet, og at datterselskapets virksomhet - i alle fall i alle vesentlige spørsmål - i realiteten styres av morselskapet. I ikke ubetydelig grad må det

også kunne legges til grunn at datterselskapet driver sin virksomhet i stor grad ut fra hva som er morselskapets interesser."

Når et morselskap etter Hempel-dommen kan holdes ansvarlig for et datterselskaps forurensning etter forurensningsloven, gir det etter Klagenemndas syn sammenheng i regelverket dersom morselskapet også kan ha plikt til å ha kunnskap om miljøforhold ved datterselskapenes virksomhet etter miljøinformasjonsloven.

Dette reflekteres i *regnskapslovens regler* om krav til årsmelding i konsernforhold mv. Som vist over gir forarbeidene anvisning på at praksis under lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap (regnskapsloven) vil være relevant ved vurderingen av hva som skal anses som en atskilt virksomhet etter miljøinformasjonsloven.

Etter regnskapsloven har alle regnskapspliktige en plikt til å utarbeide årsregnskap og årsberetning, jf. regnskapsloven § 3-1. For morselskap oppstiller regnskapsloven særskilte plikter på vegne av hele konsernet.

Utgangspunktet i regnskapsloven § 3-2 tredje ledd er at morselskap skal utarbeide årsregnskap som består av selskapsregnskap og konsernregnskap. Konsernregnskapet skal omfatte morselskapet og alle datterselskapene, og det skal "*vise disse foretakene som en enhet*" (konsolidering). Videre følger det av regnskapsloven § 3-3 siste ledd og § 3-3a nest siste ledd at dersom regnskapspliktig utarbeider konsernregnskap, skal årsberetningen også dekke "*virksomheten i konsernet*".

Kravene til årsberetningen følger av regnskapsloven § 3-3 (små foretak) og § 3-3a. I tillegg til informasjon om økonomiske forhold, skal det gis informasjon om miljømessige forhold ved virksomheten, jf. §§ 3-3 sjuende ledd og 3-3a tolvte ledd:

"Det skal gis opplysninger om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning av det ytre miljø. Det skal opplyses hvilke miljøvirkninger de enkelte forhold ved virksomheten gir eller kan gi, samt hvilke tiltak som er eller planlegges iverksatt for å forhindre eller redusere negative miljøvirkninger."

Et spørsmål som oppstår er dermed om Salten Aqua plikter å utarbeide såkalt konsernregnskap som også omfatter datterselskapene.

Salten Aqua er majoritetsaksjonær i to selskaper som driver med fiskeoppdrett, Salten Smolt AS og Salten Stamfisk AS. Det foreligger dermed et *konsernforhold* i henhold til lov om aksjeselskaper 13. juni 1997 nr. 44 (aksjeloven) § 1-3 og regnskapsloven § 1-3.

Salten Aquas anførsel om at de ikke utgjør et konsern med datterselskapene må etter nemndas syn klart avvises. Har et selskap minst et datterselskap, er det per definisjon konsern. Om det eksisterer konsern eller ikke, er ikke noe selskapene skal vurdere selv. Nemnda viser til aksjelovens og regnskapslovens definisjoner.

Unntaket for små foretak, jf. § 3-2 fjerde ledd kommer ikke til anvendelse da Salten Aqua og datterselskapene til sammen har balansesum og salgsinntekter over grensene i § 1-6 (definisjon av små foretak). Unntakene i regnskapsloven §§ 3-7 og 3-8 er heller ikke relevante.

Regnskapsloven innebærer således at Salten Aqua plikter å utarbeide konsernregnskap i henhold til regnskapsloven § 3-2 tredje ledd. Det følger da av § 3-3a trettende ledd jf. tolvte

ledd at årsberetningen til Salten Aqua skal dekke miljøforhold også ved datterselskapenes virksomhet.

Det følger direkte av dette at et morselskap må ha kunnskap om miljøforhold ved virksomheten i datterselskap. Dette underbygger konklusjonen om at et morselskap vil være «virksomhet» i miljøinformasjonslovens forstand med kunnskapsplikt og informasjonsplikt også om forholdene i datterselskaper. Konsekvensen er at visse krav om informasjon om miljøforhold ved datterselskaps virksomhet også kan rettes mot morselskapet.

En slik vid forståelse av virksomhetsbegrepet støttes også av miljøinformasjonslovens formål, som er å sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon, jf. mil. § 1. I mange tilfeller vil det f.eks. være morselskapet som opptrer utad på vegne av datterselskapene, noe denne saken også illustrerer.

Det neste spørsmålet er om kunnskapsplikten og informasjonsplikten for morselskapet er begrenset, f.eks. til mer overordnede spørsmål, slik at Salten Aqua av den grunn ikke har informasjonsplikt om de detaljerte forhold som er etterspurt i denne saken.

Som vist krever regnskapsloven altså at et morselskap i et konsern legger fram informasjon om miljøforhold i konsernet, som også omfatter miljøforhold ved datterselskapene. Det er i praksis lagt til grunn et lavere minstekrav til informasjonen om miljøforhold i årsberetningen for morselskap om konsernet enn det som gjelder for årsberetningen til et datterselskap. Det vises til Norsk Regnskapsstandard 16 "Årsberetning" hvor det i punkt 2.10 "Opplysninger om miljø" uttales at:

"Årsberetningen for morselskap kan ha en lavere detaljeringsgrad for konsernets forhold. Det forutsettes at de spesifiserte opplysningskravene er tilfredsstillt i årsberetningene for de enkelte selskap som konsernet omfatter."

Plikten til kunnskap og til å gi miljøinformasjon går imidlertid lengre etter miljøinformasjonsloven enn det som kreves av opplysninger i et selskaps årsberetning etter regnskapsloven, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 155. Det er altså ikke regnskapslovens krav som setter rammen for hva som kreves av kunnskap etter miljøinformasjonsloven

Spørsmålet er derfor om et morselskap har plikt til å ha også detaljert kunnskap om miljøforhold ved datterselskapets virksomhet.

I dette spørsmålet er det forskjellige syn i Klagenemnda.

Flertallet, bestående av fire medlemmer inkludert nemndas leder (Berger, Bugge, Heggedal og Nyrud) mener at hovedregelen må være at et morselskap har samme kunnskapsplikt som datterselskap. Flertallet viser til Høyesteretts generelle uttalelser i Hempel-dommen om forholdet mellom morselskap og datterselskap, og sitatet som er tatt inn fra Bugges bok, og som underbygger et syn om tilnærmet identifikasjon mellom morselskap og datterselskap i slike forhold.

Flertallet vil riktignok ikke utelukke at forholdene innenfor et konsernforhold samlet sett kan ligge slik an - sammenholdt blant annet med type informasjon som etterspørres - at morselskapets kunnskapsplikt ikke kan omfatte alle detaljer i datterselskaps virksomhet. I spesielle situasjoner vil det kunne være mest naturlig og riktig at det er datterselskapet som alene har kunnskapsplikt og dermed informasjonsplikt.

Flertallet finner det imidlertid klart at morselskapet har kunnskapsplikt i det her foreliggende tilfellet. Situasjonen er godt i samsvar med det som i Hempel-dommen er beskrevet som vanlig i konsernforhold. Det dreier seg om en liten gruppe selskaper innenfor samme bransje, i samme geografiske område og med nære økonomiske og personalmessige bånd mellom selskapene. Det synes da etter flertallets syn som naturlig og rimelig å identifisere morselskapet med datterselskapene og se mor- og datterselskapene som en enhet i forhold til forpliktelsene etter miljøinformasjonsloven.

Flertallets konklusjon er følgelig at Salten Aqua AS har plikt til å ha den kunnskapen om forhold ved datterselskapene som etterspørres av Miljøvernforbundet.

Mindretallet, bestående av to medlemmer (Fjellstad og Pihlstrøm), har kommet til at informasjonen som Miljøvernforbundet krever, ikke gjelder forhold ved Salten Aquas virksomhet som morselskap.

Mindretallet har vurdert rettskildene og faktum i saken, og er kommet til at morselskap og datterselskap må vurderes hver for seg, slik at ansvaret ligger på datterselskapet for å oppfylle informasjonskrav av den detaljspesifikke karakter det her er tale om.

I konsern er utgangspunktet at mor- og datterselskaper er atskilte virksomheter etter miljøinformasjonsloven, slik det fremgår av forarbeidenes uttrykk "atskilt virksomhet". Det er ut fra rettskildene ikke grunnlag for identifikasjon mellom mor og datterselskapets kunnskapsplikt/informasjonsplikt.

I denne saken er morselskapet et investeringsselskap. Mindretallet legger avgjørende vekt på at klager med enkelthet kan henvende seg direkte til datterselskapene for å innhente miljøinformasjonen det er tale om.

Mindretallet slutter seg for øvrig til drøftelsen i kapittel II om "ikke ubetydelig påvirkning på miljøet" - dog slik at pliktsubjektet for å oppfylle kravet ikke er morselskapet, men de respektive datterselskapene.

II. Er informasjonen klager krever "miljøinformasjon"(...) "som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet", jf. mil. § 16 første ledd?

Klager krever informasjon om ulike forhold ved oppdrettsanleggene til Salten Aqua i Skjerstadfjorden i Nordland. Oppdrettsanleggene drives av datterselskapene Salten Stamfisk AS og Salten Smolt AS. Lokalitetene anleggene er knyttet til har utslippstillatelse etter forurensningsloven. Anleggene omtales som «Salten Aquas anlegg» i den videre drøftelsen.

Krav nr. 1: Informasjon om estimerte mengder avføring som slapp ut fra Salten Aquas åpne anlegg i Skjerstadfjorden i løpet av 2013

Klager har formulert kravet sitt slik at det gjelder informasjon om estimerte mengder avføring fra laks som slapp ut fra selskapets anlegg i Skjerstadfjorden. Klager har imidlertid gitt uttrykk for at det er utslipp fra de åpne anleggene som er av interesse. Nemnda forstår dermed kravet dithen at det kun gjelder for de anleggene som er åpne mot sjø, og ikke for de landbaserte anleggene.

Det første nemnda vil vurdere er om den forespurte informasjonen er "miljøinformasjon".

Det fremgår av miljøinformasjonsloven § 2 første ledd bokstav b at faktiske opplysninger og vurderinger om faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, herunder "iverksatte tiltak" og "forhold ved drift av virksomhet" regnes som miljøinformasjon.

Begrepet "miljø", er i mil. § 2 andre ledd definert som "det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø." Det er understreket i merknadene til mil. § 2 i Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 207 at informasjon om miljøet minst skal omfatte informasjon om "tilstanden til miljøelementer som luft og atmosfære, vann, jordsmonn, landområder, landskap og naturområder, biologisk mangfold og dets enkelte bestanddeler, herunder genetisk modifiserte organismer, og den innbyrdes vekselvirkningen mellom disse elementene".

Fiskeoppdrett gir utslipp av næringssalter og organisk stoff. Tilførsler av lettomssettelige næringssalter (nitrogen og fosfor) fra fiskeoppdrett kommer fra rester av fiskens avføring og rester av fiskefôr. Store tilførsler av næringssalter kan gi høy algeproduksjon. Når algene dør, synker ned til bunnen og brytes ned, forbrukes oksygen - noe som igjen kan føre til lavt oksygeninnhold på sjøbunnen. Utslippene kan i tillegg utgjøre en risiko for nedslamming og begroing av viktige oppvekstområder for fisk og andre organismer. Estimering av avføring fra laks i Skjærstadvfjorden må dermed anses som faktiske opplysninger om forhold ved drift av oppdrettsanleggene til datterselskapene som kan påvirke miljøet, jf. § 2 første ledd bokstav b.

Nemnda går deretter over til å vurdere om informasjonen gjelder forhold som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet.

Det følger av mil. § 16 første ledd at miljøinformasjon om forhold ved virksomheten "som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet" er utleveringspliktig. Retten til miljøinformasjon etter § 16 tilsvarer det virksomheten skal ha kunnskap om etter § 9.

Det fremgår av forarbeidene til loven (Ot.prp. nr. 116 (2001—2002) s. 224 at:

"Hvor den eksakte grensen går i hvert enkelt tilfelle kan ikke uttømmende angis på forhånd. Mange av de miljøforhold som har mer enn ubetydelig påvirkning på miljøet, kan være gjenstand for regulering fra miljøvernmyndigheter eller andre myndigheters side, for eksempel gjennom konsesjon eller generelle regler i lov eller forskrift. Generelt kan man derfor si at de forhold som myndighetene har regulert av hensyn til miljøet eller utnyttelse av naturressurser, normalt vil være forhold som er over grensen for det ubetydelige. Utover de miljøforholdene som er direkte regulert, påhviler det virksomheten en selvstendig plikt til å vurdere om andre forhold i virksomheten kan medføre ikke ubetydelig påvirkning på miljøet."

De miljømessige forholdene ved oppdrettsanleggene er i stor grad regulert gjennom regelverk og tillatelse fra myndighetene. Anleggene er imidlertid ikke pålagt av myndighetene å måle sine utslipp, verken i tillatelse eller etter annet regelverk. I følge miljømyndigheten skyldes dette at det ikke er mulig å måle utslippene fra slike anlegg fordi merdene ved anlegget er åpne mot sjø. Anlegget er heller ikke pålagt å estimere mengden utslipp. For å kunne ha kunnskap om effektene av utslipp i form av avføring og rester av fôr, er det imidlertid i utslippstillatelsene satt krav til utføring av miljøundersøkelse. Avføring som slippes ut fra anlegget er følgelig et forhold som er regulert av hensyn til miljøet. På bakgrunn av dette må forholdet anses for å være over grensen for det ubetydelige, i tråd med de siterte uttalelsene fra forarbeidene.

Det er likevel et spørsmål om anlegget har en plikt til å ha kunnskap om estimerte mengder avføring fra laks ved anleggene, eller om det er tilstrekkelig at de har kunnskap om utslippenes effekt, i henhold til kravet om utføring av miljøundersøkelse som følger av utslippstillatelsene.

Etter nemndas syn må man ved vurderingen av informasjonsplikten etter miljøinformasjonsloven se hen til de vurderinger som er gjort av miljømyndigheten når de forhold som det etterspørres informasjon om, er regulert direkte gjennom tillatelse eller regelverk. Miljømyndigheten har vurdert det slik at virksomheten ikke skal pålegges å måle eller estimere sine utslipp. Nemnda mener det vil være å gå inn på myndighetsområdet til miljømyndigheten å pålegge innhenting av slik kunnskap etter miljøinformasjonsloven. Dette er et forhold som er regulert av miljømyndighetene med det krav om utredning som er satt i tillatsen. Av den grunn mener nemnda at estimering av hvor store mengder avføring som slapp ut fra anleggene til Salten Aquas datterselskaper ikke er et forhold som faller inn under informasjonsplikten, da dette ikke er et krav som følger av miljøregelverket eller utslippstillatelsene. Ved å få tilgang til de miljøundersøkelsene som er gjort i henhold til utslippstillatelsene, vil klager få informasjon om utslippenes påvirkning på miljøet. Slik nemnda ser det, er dette en annen måte å besvare klagers forespørsel på. Nemnda vil bemerke at tilgang til informasjon om hvilken effekt ulike forhold har på miljøet, er i kjernen av det miljøinformasjonsloven er ment å bidra til.

Nemnda har etter dette kommet til at klager, etter mil. § 16 første ledd, har rett til innsyn i eventuelle miljøundersøkelser som er gjort i løpet av eller etter 2013, i henhold til utslippstillatelsene eller etter annet pålegg rettet mot lokalitetene som Salten Aquas åpne anlegg er knyttet til i Skjerstadjorden. Salten Aqua har ikke plikt etter mil. § 9 til å ha kunnskap om estimering av hvor store mengder avføring fra laks som slapp ut fra anleggene. Dette er følgelig heller ikke noe klager har krav på å få informasjon om etter mil. § 16.

Krav 2: Informasjon om typer og mengder medisiner som ble brukt ved Salten Aquas anlegg i 2013, samt hvilke av medisinene som kan tenkes å gå på bekostning av naturlige arter i Skjerstadjorden, og om de kan være farlige for menneskelig konsum

Det følger av mil. § 2 første ledd bokstav b at faktiske opplysninger og vurderinger om faktorer som kan påvirke miljøet er miljøinformasjon. Det fremgår videre av bestemmelsens første ledd bokstav c at faktiske opplysninger og vurderinger om menneskers helse, sikkerhet og levevilkår er miljøinformasjon i den grad de påvirkes eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøet eller faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet.

Medisinbruken ved oppdrettsanlegg reguleres av myndighetene. Dette gjøres ved at medisinene godkjennes etter at produsenten har utredet hvilke mulige effekter medisinene kan ha for oppdrettsfisken, mattryggheten og miljøet. Bruken av medisinene blir også regulert gjennom godkjenningen, blant annet for å sikre mattrygghet og hindre negative effekter på miljøet. Fiskehelsebiologer er videre ansvarlig for medisinbruken ved hvert enkelt anlegg ved at de gir ut resepter og er ansvarlig for at anleggene bruker medisinene på foreskrevne måte. Ettersom myndighetene har funnet grunn til å regulere medisinbruken av hensyn til miljøet og mattryggheten, legger nemnda til grunn at bruk av medisiner er forhold som *kan* påvirke mattryggheten, samt at miljøet *kan* bli påvirket av medisinene ved utslipp av fôrrester som inneholder medisiner. Opplysninger om mengder og typer medisiner som er benyttet i Salten Aquas anlegg i Skjerstadjorden, samt opplysninger om mulige virkninger av medisinene på naturlige arter i Skjerstadjorden er følgelig miljøinformasjon etter mil. § 2 første ledd bokstav b. Videre er opplysninger om hvorvidt medisinene kan være farlige for menneskelig konsum, miljøinformasjon etter mil. § 2 første ledd bokstav c.

Når det gjelder hvorvidt de nevnte forholdene kan medføre en *ikke ubetydelig* påvirkning på miljøet, vises til de siterte forarbeidene under *Krav nr. 1* (Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 224), hvor det fremgår at de forhold som myndighetene har regulert av hensyn til miljøet normalt vil være forhold som er over grensen for det ubetydelige.

På bakgrunn av dette anser nemnda at mengder og typer medisiner som ble brukt i 2013 ved Salten Aquas anlegg i Skjerstadjorden, risikoen for at medisinbruken ved anleggene kan få betydning for mattryggheten og risikoen for at bruken kan få negative virkninger for naturlige arter i fjorden, er forhold som Salten Aqua plikter å ha kunnskap om etter mil. § 9.

Klager har følgelig krav på innsyn i denne informasjonen etter mil. § 16. Nemnda vil påpeke at dersom det er nødvendig for å besvare kravet, skal det rettes forespørsel til foregående salgsledd, jf. mil. § 16 andre ledd andre punktum.

Krav nr. 3: Informasjon om hvilke fargestoffer Salten Aqua brukte ved sine anlegg i 2013 for å fremskaffe rød farge i laksen

Fargestoffer tilsettes typisk i fôr for å fremkalle en dypere rødfarge i laksen. Hvilke typer fôr anleggene kan bruke og hva fôret kan inneholde, er regulert av myndighetene av hensyn til laksen, mattryggheten og miljøet. I regelverket er det blant annet satt krav til grenseverdier for innholdet av uønskede stoffer, og det er kun tillatt å benytte godkjente fargestoffer.

Nemnda viser til de siterte forarbeidene over (Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 224), hvor det fremgår at de forhold som myndighetene har regulert av hensyn til miljøet normalt vil være forhold som er over grensen for det ubetydelige. På bakgrunn av dette mener nemnda at innholdet av fôret som er brukt ved anleggene, er forhold som *kan* medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, og som omfattes av Salten Aquas kunnskapsplikt etter mil. § 9. Nemnda legger dermed også til grunn at opplysninger om innholdet i fôret er miljøinformasjon, jf. mil. § 2 første ledd bokstav b som viser til at begrepet blant annet omfatter faktorer som kan påvirke miljøet.

Etter dette finner nemnda at klager, etter mil. § 16 første ledd, har krav på informasjon om hvorvidt Salten Aquas anlegg brukte fargestoffer for å fremskaffe rød farge i laksen i 2013, og hvis så er tilfelle, hvilke fargestoffer som ble brukt.

Krav nr. 4: Informasjon om omtrentlig antall fisk som døde i merdene ved Salten Aquas anlegg i 2013, hva som gjøres med den døde fisken, hvor den sendes, hvordan den destrueres og hva gjøres med tanke på gjenvinning av ressursene fra selvdød fisk

Fisk som dør i merdene ved anleggene er å betrakte som avfall slik dette begrepet er definert i forurensningsloven. Det er også omtalt som avfall i lokalitetenes utslippstillatelser. I forarbeidene til miljøinformasjonsloven, under merknadene til § 9 (Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 225), er avfall særskilt omtalt:

"Når det gjelder avfall, vil som hovedregel opplysninger om avfallsproduksjon og håndtering i de fleste virksomheter av noen størrelse være forhold som kan medføre "ikke ubetydelig påvirkning på miljøet". Virksomheten vil derfor som hovedregel ha plikt til å ha kunnskap om hvilke typer avfall som oppstår i virksomheten, og hvordan dette avfallet håndteres, dvs. hvordan avfallet oppbevares, eventuelt sorteres og behandles, herunder om avfallet leveres til sluttbehandling eller gjenvinning".

Avfallshåndtering- og produksjon er også regulert i lokalitetenes tillatelser, samt i forurensningsloven. Det er i tillegg satt krav i tillatelsene til at mengde død fisk ved anlegget skal journalføres.

På bakgrunn av uttalelsene i forarbeidene, samt at forholdene er regulert i miljøregelverket og i utslippstillatelsene, har nemnda kommet fram til at hvor store mengder fisk som døde i merdene ved Salten Aquas anlegg i Skjerstadfjorden i 2013, hva som gjøres med den døde fisken, hvor den sendes, hvordan den destrueres og hva som gjøres med tanke på gjenvinning av ressursene fra selvdød fisk, er forhold ved Salten Aquas virksomhet som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, jf. mil. § 9. Dette er følgelig også miljøinformasjon, jf. mil. § 2 første ledd bokstav b som viser til at begrepet blant annet omfatter faktorer som kan påvirke miljøet. Klager har etter dette krav på innsyn i informasjonen etter mil. § 16.

Når det gjelder kravet om å få informasjon om *omtrentlig antall* død fisk, vil nemnda bemerke at dette ikke er et forhold virksomheten er påkrevd å kjenne til etter tillatelsene. De skal kun kjenne til *mengden* død fisk ved anleggene. Nemnda finner det derfor tilstrekkelig at innklagede gir ut informasjon om mengde død fisk. «Mengde» må her forstås på samme måte som i anleggenes utslippstillatelsene.

Krav 5: Informasjon om prosentandel fôr som går til spille ved Salten Aquas anlegg i Skjerstadfjorden, om Salten Aqua mener det er tilrådelig å spise «pellettsprengt sei» (sei som har spist laksefôr) fanget i Skjerstadfjorden, om denne seien kan inneholde rester av medisiner som er skadelig for menneskelig konsum, og hva Salten Aqua gjør for å redusere miljøeffekten ved at sei spiser fôr fra selskapets anlegg

Slik nemnda har konstatert under *krav nr. 1*, kan rester av fôr påvirke miljøet dersom det slippes ut fra oppdrettsanleggene. Fôr som går til spille må dermed anses som faktiske opplysninger om forhold ved drift av oppdrettsanleggene som kan påvirke miljøet, jf. mil. § 2 første ledd bokstav b.

I anleggenes utslippstillatelser fremgår det at tap og spill av fôr skal unngås ved føring av oppdrettsfisken. Ettersom dette forholdet er regulert av miljømyndigheten, legger nemnda til grunn at fôr som går til spille også er et forhold ved anleggene som kan medføre en *ikke ubetydelig* påvirkning på miljøet. Det vises til de siterte forarbeidene under *Krav nr. 1* (Ot.prp. nr. 116 (2001-2002) s. 224), hvor det fremgår at de forhold som myndighetene har regulert av hensyn til miljøet normalt vil være forhold som er over grensen for det ubetydelige.

Det er likevel et spørsmål om Salten Aqua har en plikt til å ha kunnskap om *hvor mye* fôr som går til spille. I utslippstillatelsene er det ikke satt krav til å måle slike utslipp. Ifølge miljømyndigheten skyldes dette at det ikke er mulig å måle utslippene fra slike anlegg fordi merdene ved anlegget er åpne mot sjø. Det er imidlertid satt krav til utføring av miljøundersøkelse for å måle effekten av utslippene i fjorden. Nemnda viser til vurderingene under *Krav nr. 1* der det samme spørsmålet er drøftet i tilknytning til utslipp i form av avføring, og finner det tilstrekkelig at Salten Aqua, etter mil. § 16, gir innsyn i de siste miljøundersøkelsene som er gjennomført i henhold til utslippstillatelsene. Klager har dermed ikke krav på informasjon om prosentandel fôr som går til spille ved anleggene.

Kravet til klager omhandler også mulige virkninger av fôrrester for mattrygghet gjennom inntak av villsei. Ifølge miljø- og matmyndighetene er det en mulighet for at vill fisk i sjøen rundt oppdrettsanlegg spiser rester av fôr som går til spille. Disse restene kan inneholde medisiner. Når medisinene og medisinbruken godkjennes, er det imidlertid ikke tatt hensyn til

mattrygghet ved inntak av villfisk som kan ha fått i seg medisiner. Det har likevel vært gjennomført undersøkelser av villfisk for å sikre mattrygghet ved inntak av slik fisk.

Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning har sammen med Havforskningsinstituttet utarbeidet en rapport på bakgrunn av undersøkelser rundt hvilken effekt lusemidler i gruppen flubenzuroner (diflu- og teflubenzuron) har på blant annet villsei gjennom spredning fra oppdrettsanlegg. Der heter det:

«ADI verdier beskriver akseptabelt daglig inntak av fremmedstoffer. For teflubenzuron har EU (EMEA) satt en ADI verdi på 0,01 mg/kg kroppsvekt/dag. For å komme over ADI verdien vil en person på 60 kg, måtte spise over 443 g sei med en konsentrasjon av stoffet på 1354,4 ng/g i løpet av et døgn. Dette er under forutsetning av at denne seien var eneste kilde for teflubenzuron. (...)»

Nemnda har vært i kontakt med Mattilsynet i forbindelse med saken. De viser til at beregningene utført i denne rapporten viser at sjansen for å overskride ADI-verdiene er små, ettersom man da må spise svært store mengder villsei med den høyeste konsentrasjonen av teflubenzuron daglig. De vurderer det derfor slik at muligheten for at menneskers helse kan påvirkes ved inntak av villsei kun er teoretisk. De konkluderer med at villfisk fra oppdrettsområder er trygg. Nemnda finner ikke grunn til å betvile dette, og legger derfor dette til grunn.

På bakgrunn av dette, og det forhold at myndighetene ikke har funnet grunn til å regulere medisinbruken av hensyn til mattrygghet ved inntak av villsei, har nemnda kommet til at før som går til spille ved anleggene ikke er et forhold som er over terskelen for ubetydelig miljøpåvirkning i mil. § 16 når det gjelder mulige helsevirkninger av dette.

Når det gjelder spørsmålet om fôrrester kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på selve villseien, har nemnda vært i kontakt med miljømyndigheten. Deres vurdering er at fôrrester kan få negative effekter på villsei og viser til at det har blitt rapportert om skadevirkninger på villfisk (bl.a. sei og lyr), som ikke klarer å fordøye spesialtilpasset laksefôr. Nemnda legger dette til grunn og konstaterer at fôrrester som slippes ut fra Salten Aquas anlegg kan ha en ikke ubetydelig påvirkning på villsei. Informasjon om hva Salten Aqua gjør for å hindre at villsei spiser fôr fra deres anlegg er følgelig utleveringspliktig etter mil § 16.

Klager har etter dette krav på innsyn i de siste miljøundersøkelsene som er gjort i henhold til utslippstillatelsene eller etter annet pålegg rettet mot lokalitetene som Salten Aquas anlegg er knyttet til i Skjerstadvjorden, samt informasjon om hva Salten Aqua gjør for å hindre at sei spiser fôr fra deres anlegg. Klager har ikke krav på informasjon om hvorvidt Salten Aqua mener det er tilrådelig å spise «pellettsprengt sei» (sei som har spist laksefôr) fanget i Skjerstadvjorden og om denne seien kan inneholde rester av medisiner som er skadelig for menneskelig konsum.

Vedtak

Med hjemmel i lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser (miljøinformasjonsloven) § 19 fattes følgende vedtak:

Salten Aqua plikter å gi Norges Miljøvernforbund Nordland innsyn i de miljøundersøkelsene som er gjort i løpet av eller etter 2013 i henhold til utslippstillatelsene eller etter annet pålegg rettet mot lokalitetene som Salten Aquas anlegg er knyttet til i Skjerstadvjorden. Opplysningene skal overleveres klager innen 30 dager etter mottakelsen av vedtaket.

Salten Aqua plikter å gi Norges Miljøvernforbund Nordland informasjon om mengder og typer medisiner som ble brukt i 2013 ved Salten Aquas anlegg i Skjerstadvjorden, risikoen for at medisinbruken ved anleggene kan få betydning for mattryggheten og risikoen for at bruken kan få negative virkninger for naturlige arter i fjorden. Opplysningene skal overleveres klager innen 30 dager etter mottakelsen av vedtaket.

Salten Aqua plikter å gi Norges Miljøvernforbund Nordland informasjon om hvorvidt Salten Aquas anlegg brukte fargestoffer for å fremskaffe rød farge i laksen i 2013, og hvis så er tilfelle, hvilke fargestoffer som ble brukt. Opplysningene skal overleveres klager innen 30 dager etter mottakelsen av vedtaket.

Salten Aqua plikter å gi Norges Miljøvernforbund Nordland informasjon om hvor store mengder fisk som døde i merdene ved Salten Aquas anlegg i Skjerstadvjorden i 2013, hva som gjøres med den døde fisken, hvor den sendes, hvordan den destrueres og hva som gjøres med tanke på gjenvinning av ressursene fra selvdød fisk. Opplysningene skal overleveres klager innen 30 dager etter mottakelsen av vedtaket.

Salten Aqua plikter å gi Norges Miljøvernforbund Nordland innsyn i de siste miljøundersøkelsene som er gjort i henhold til utslippstillatelsene eller annet pålegg rettet mot lokalitetene som Salten Aquas anlegg er knyttet til i Skjerstadvjorden, samt informasjon om hva de gjør for å hindre miljøeffekten av at villsei spiser fôr fra deres anlegg. Opplysningene skal overleveres klager innen 30 dager etter mottakelsen av vedtaket.

Vedtaket er avsagt etter behandling på nemndsmøtet 17. november 2014 og senere utveksling av tekst til vedtak på e-post. Vedtaket er datert den dagen alle medlemmene har gitt sitt samtykke til teksten.

Vedtaket er endelig og partene har ikke klagerett.

Tvist om plikter og rettigheter etter miljøinformasjonsloven kapittel 4 kan bringes inn for domstolene ved søksmål. Partene i søksmålet vil være den som har fremsatt det omtvistede kravet og den virksomheten kravet retter seg mot, jf. forskrift 14. desember 2003 nr. 1572 om Klagenemnda for miljøinformasjon § 10.

Oslo, 3. desember 2014

Hans Chr. Bugge
leder

Morten Hugo Berger
nestleder

Andreas Pihlstrøm

Torgrim Fjellstad

Ina Nyrud

Espen Heggedal